Deutsches Staatsausnahmerecht nach Art. 48 der Reichsverfassung

Ein Beitrag
zu Geschichte und System des Staatsnotrechts

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Fritz Elze

Regierungs-Referendar aus Halle (Saale)

Referent: Professor Dr. Fleischmann

A u s z u g

1924

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

A. Begriff und Wesen, Inhalt und Bedeutung des Staatsausnahmerechts (§§ 1—5).

Begriff und Wesen des Staatsausnahmerechts und seine Stellung im System des Staatsnotrechts.

---

§ 1. Staatsnotrecht ist das Recht des Staates zur Ergreifung außerordentlicher Maßnahmen auch gegen die Gesetze, sei es zum Zwecke der Verteidigung gegenüber Angriffen innerer oder äußerer Gegner, sei es zum Zwecke der Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes. Als Formen des Staatsnotrechts sind zu unterscheiden Staatsnotwehr und Staatsnotstand. Voraussetzung für die Staatsnotwehr ist ein Angriff durch Wort, Schrift oder Tat, Voraussetzung für den Staatsnotstand ein Eingreifen höherer Gewalt (z. B. Natur- oder Wirtschaftsereignisse). Ausfluß der Staatsnotwehr ist das öffentliche Ausnahmerecht. Es umfaßt auf dem Gebiete der Executive das Recht zur Verhängung des Ausnahmezustandes (A. Z.), auf dem Gebiete der Legislative das Recht zum Erlaß von Ausnahmeverordnungen (A. V. O.). Das Staatsnotstandsrecht umfaßt auf dem Gebiete der Executive das Staatsnotrecht im engeren Sinne, d. h. das Recht zu unmittelbarem Verwaltungseingriff auch ohne besondere gesetzliche Grundlage, auf dem Gebiete der Legislative das Notstands- oder Notverordnungsrecht im engeren Sinne. Letzteres bildet zusammen mit dem Ausnahmeverordnungsrecht das Notverordnungsrecht im weiteren Sinne.

§ 2 gibt einen Überblick über Inhalt und Bedeutung des Art. 48 als einziger Rechtsquelle des geltenden Staatsausnahmerechts. Die bisherige praktische Anwendung des Art. 48 ist ein getreues Spiegelbild der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse im nachkriegerischen Deutschland.

§ 3 umschreibt den A. Z. ganz allgemein als „einen anormalen Rechtszustand, hervorgerufen durch ausserordentliche Maßnahmen seitens des Staates“. Die gesetzliche Regelung des A. Z. wird dargestellt als teilweiser Ersatz für das Fehlen einer allgemeinen Legaldefinition des Begriffes Staatsnotwehr entsprechend den Definitionen der zivil- und strafrechtlichen Notwehr in den §§ 227 B. G. B. und 53 St. G. B.

§ 4. Die in der ersten gesetzlichen Regelung des A. Z. in Frankreich (1791 und 1811) eingeführten Bezeichnungen état de siège und état de guerre sind als „Belagerungszustand“ (preuß. B. Z. G. vom 4. 6. 51) und „Kriegszustand“ (Art 68 R. V. von 1871 und bayrisches K. Z. G vom 5. 12. 12) in das deutsche Recht übergegangen. Der Ausdruck „Standrecht“ stammt aus dem bay-

rischen St. G. B. von 1813, die Sammelbezeichnung „Ausnahmezustand“ ist durch die Literatur eingeführt.

Arten des A. Z. nach heutigem Recht:

I. Ziviler A. Z. (Zivildiktatur).

1. Einfach (Übertragung der vollziehenden Gewalt auf Regierungskommissare).
2. Verschärft durch Aufhebung von Grundrechten.
3. Doppelt verschärft durch fernere Einsetzung von außerordentlichen Gerichten und Schärfung des materiellen Strafrechts.

II. Militärischer A. Z. (Militärdiktatur)

1. Einfach (Übertragung der vollziehenden Gewalt auf Militärbefehlshaber).
2. Verschärft: wie vorstehend.
3. Doppelt verschärft: wie vorstehend.

III. Kleiner A. Z.

1. Einfach (bloße Suspension von Grundrechten ohne Übergang der vollziehenden Gewalt).
2. Verschärft durch außerordentliche Gerichte und Schärfung des materiellen Strafrechts.

§ 5 kennzeichnet das Ausnahmeverordnungsrecht (A. V. O. R.) als selbständiges Rechtsgebilde sowohl neben und unabhängig von dem Recht zur Verhängung des A. Z. als auch neben dem durch die Landesverfassungen ausgebildeten Notverordnungsrecht.

B. Das Staatsausnahmerecht in der Theorie (§§ 6—25).

Kapitel I: Das frühere Staatsausnahmerecht (§§ 6—8).

Im § 6 wird die Entwicklung des Ausnahmezustandsrechts in Preußen von § 8 des Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 24. 9. 48 über die Notverordnung vom 10. 5. 49 bis zu dem aus ihr hervorgegangenen B. Z. G. vom 4. 6. 51 dargestellt.

§ 7 behandelt die reichsrechtlichen Vorläufer des Art. 48: Artikel 25—28 und 32 der Wiener Schlußakte von 1820, § 197 der Frankfurter Verfassung von 1849, § 195 der Erfurter Unionsverfassung von 1850, Art. 68 der Verfassungen des Norddeutschen Bundes von 1867 und des Deutschen Reiches von 1871.

Im § 8 wird nachgewiesen, daß das A. V. O. R. kein unmittelbares Vorbild hat. Vergleichsweise wird die Regelung des Notverordnungsrechts in Elsaß-Lothringen, besonders der § 23 des Verfassungsgesetzes vom 31. 5. 11 herangezogen. Einen Ausblick auf die zukünftige Entwicklung gewähren das Notgesetz vom 25. 2. 23 und die Ermächtigungsgesetze vom 13. 10. und 8. 12. 23.

Kapitel II: Die Entstehungsgeschichte des geltenden Staatsausnahmerechts (§§ 9 u. 10).

Gegenüberstellung der Bestimmungen über das öffentliche Ausnahmerecht in den amtlichen und privaten Entwürfen zur neuen Reichsverfassung (§ 9). Werdegang des Art. 48 in den Beratungen von Verfassungsausschuß und Plenum der National-Versammlung (§ 10).

Kapitel III: Das geltende Staatsausnahmerecht (§§ 11—25).

1. Gemeinsame Grundsätze für Ausnahmezustand und Ausnahmeverordnungen (§§ 11—25).

§ 11. Grundsätzlicher Unterschied zwischen dem früheren und dem geltenden Recht: Dem Kaiser oder der Landesregierung stand als einziges Mittel des Staatsausnahmerechts die Erklärung des A. Z. oder B. Z. zur Verfügung, deren Folgen gesetzlich geregelt waren und zum Teil automatisch eintraten, während heute Reichspräsident (R. P.) und Landesregierungen (L. Reg.) in der Wahl der Mittel freie Hand haben. Sie können sowohl den A. Z. verhängen, dessen Form und Wirkung sie dann jeweils selbst bestimmen, als auch sonst geeignete Maßnahmen treffen, insbesondere spezielle A. V. O. erlassen.

Im § 12 wird die Frage der Fortgeltung des preuß. B. Z. G. von 51 nach eingehender Würdigung des Für und Wider verneint.

§ 13 kennzeichnet die Machtbefugnisse des R P. und ihre Grenzen im allgemeinen. Seine Machtfülle ist nahezu diktatorisch und findet ihre einzige Rechtsschranke an den nichtaufhebbaren Teilen der Reichsverfassung Ausgleichend wirken ferner 1. Bindung des R. P. an das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen, 2. Erfordernis der Gegenzeichnung, 3 Möglichkeit der Anklage vor dem Staatsgerichtshof (Art. 59), 4. Absetzung gemäß Art 43, beides im Falle eines Mißbrauchs des Art 48, sowie 5. Mitbestimmungsrecht des Reichstags gemäß Art. 48, Abs. 3. Die Bedeutung dieser 5 Punkte wird näher dargelegt.

Bei Betrachtung der Befugnis zum Einsatz der bewaffneten Macht wird die Ansicht Schmidt-Dorotiçs über den angeblichen Widerspruch zwischen Art. 48, Abs. 2, Satz 1 und Satz 2 widerlegt.

Die Berechtigung zur Delegation wird verneint für die Summe der im Art. 48 verliehenen Befugnisse, für das Recht zum Einsatz der bewaffneten Macht und für die Ermächtigung zur Suspension von Grundrechten. Sie wird bejaht für sonstige Einzelbefugnisse insbesondere für das Anordnungsrecht im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Das Recht zur Subdelegation der Befugnisse durch die Delegatare des Ausnahmegewalthabers wird schlechthin verneint.

§ 14 behandelt die materiellen Voraussetzungen für ein Einschreiten gemäß Art. 48. Die Worte „öffentliche Sicherheit und Ordnung" sind weder alternativ noch kumulativ, sondern als ein Einheitsbegriff auszulegen. Als Ergebnis der Untersuchung ist festzuhalten:

„Eine erhebliche Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne des Art. 48 liegt nur vor bei Angriffen durch Tat, Wort oder Schrift, die mittelbar oder unmittelbar die Unversehrtheit des Staates beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen geeignet sind.“

Ausgeschlossen ist also ein Einschreiten zur Beseitigung ungewöhnlicher Notstände, hervorgerufen durch Natur- oder Wirtschaftsereignisse.

Formelle Erfordernisse rechtsgültiger Ausnahmemaßnahmen: Bezugnahme auf Art. 48, Abs. 2 als Rechtsquelle, gehörige Bekanntmachung und Verkündung, vorschriftsmäßige Gegenzeichnung und ausdrückliche Nennung der aufgehobenen Grundrechte. (§ 15.)

2. Besondere Bestimmungen über den A. Z. (§§ 16—20).

§ 16 charakterisiert die rechtliche Natur der Verhängung des A Z. und ihre Wirkungen im allgemeinen. Die folgenden Paragraphen dienen einer ausführlichen Darstellung dieser Wirkungen im einzelnen.

§ 17 würdigt zunächst die Bedeutung des Übergangs der vollziehenden Gewalt insbesondere auch das Anordnungsrecht im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Sodann werden das Einschreiten mit Hilfe der bewaffneten Macht, insbesondere die Schranken der militärischen Aktionsfreiheit genau untersucht. Für die Landesregierungen ist hier § 17 Reichswehrgesetz maßgebend.

§ 18 behandelt die Suspension der Grundrechte; rechtliche Natur und Wirkung dieser Maßnahme, Auseinandersetzung mit Graus Ansicht über den Vorbehalt des Gesetzes in den Grundrechtsartikeln. Die suspensiblen Grundrechte und die Folgen ihrer Aufhebung für den Staatsbürger werden im einzelnen erörtert. (Art. 114, 115, 117, 118, 123, 124 u. 153 R. V.)

Im § 19 wird zunächst die Verschärfung des materiellen Strafrechts in ihrer unterschiedlichen Regelung gegenüber dem nicht mehr gültigen § 4 E. G. St. G. B. besprochen. Des weiteren wird die Möglichkeit der Schaffung neuer Straftatbestände auf Grund des Art. 48 selbst, sowie im Wege des besonderen Anordnungsrechts der Inhaber der vollziehenden Gewalt analog § 9 b B. Z. G. untersucht. (Ihre Bedeutung für § 59 St. G. B.)

Untersuchung der Rechtsgültigkeit der außerordentlichen Kriegs-, Stand- und ähnlichen Gerichte, so auch des Staatsgerichtshofs zum Schutze der Republik (in § 20) mit dem Ergebnis, daß diese Gerichte nicht als Ausnahme-, sondern als Sondergerichte im Sinne des § 13 G. V. G. anzusehen sind, so daß ihnen Art. 105, Abs. 1, R. V. nicht im Wege steht. Überdies werden sie geschützt durch den Vorbehalt des Art. 105, Satz 3. Unzulässig ist jedoch die Rückerstreckung der Zuständigkeit auf Straftaten vor ihrer Einsetzung als Verstoss gegen Art. 105, Satz 2.

3. Grundsätzliches über die Ausnahmeverordnungen (§ 21).

Ebenso wie der A. Z. sind die A. V. O. ihrer Natur nach nur vorübergehend und daher aufzuheben, sobald sie ihren Zweck

erfüllt haben. Auch die A. V. O. finden ihre einzige inhaltliche Beschränkung an den nicht suspensiblen Teilen der R V., sie sind also in der Lage, einfache Gesetze stets, Verfassungsgesetze und die Verfassung selbst im Bereich der suspensiblen Grundrechte abzuändern. Dem steht weder Art. 76 R. V. noch ein etwaiger Vorbehalt der Abänderung nur durch verfassungsänderndes Gesetz im Wege.

4. Das Verhältnis zwischen Reich und Ländern (§§ 22—24).

Im § 22 werden die Befugnisse der Landesregierungen und ihr Verhältnis zu Reichspräsident und Reichstag gemäß Art 48, Abs. 4 dargestellt. Danach ergibt sich die Stellung des R. P als des primären aber nicht ausschließlichen Organes des Staatsausnahmerechts im Deutschen Reiche. Seine Anordnungen auf Grund des Art. 48, Abs. 2 gehen denen der Länder unbedingt vor. Das Reich darf nur nicht in ihre verfassungsrechtliche Hilfstätigkeit eingreifen: — Die Konfliktsmöglichkeiten zwischen Reichspräsident, Reichstag und Landtag bei der Stellungnahme zu Ausnahmemaßregeln der Länder werden erörtert. — Art. 48, Abs. 4 regelt das Staatsausnahmerecht der Länder ausschließlich, für ein landesrechtliches Ausnahmerecht ist daneben kein Raum. Art. 9, Ziffer 2 R. V. hat mit dem öffentlichen Ausnahmerecht nichts zu tun. — Die Beteiligung der Länder an der Durchführung der vom R. P. getroffenen Maßnahmen ist von diesem jeweils zu bestimmen, Art. 14 R. V. ist hierauf nicht anwendbar.

Im § 23 werden nach einem Rückblick auf das landesgesetzliche Recht des A. Z. im alten Reiche die durch Art. 48 obsolet gewordenen Bestimmungen der §§ 64 und 88 der neuen bayrischen, die Art. 11 und 12 der oldenburgischen, der § 19 der mecklenburg-strelitzschen und der Art. 56 der badischen Verfassung besprochen.

Im § 24 wird das Verhältnis des Ausnahmeverordnungsrechts der Landesregierungen nach Art. 48, Abs. 4 zu einem etwaigen Notverordnungsrecht auf Grund der Landesverfassungen unter besonderer Berücksichtigung des Art. 55 preuß. Verf. dahin geklärt, daß den Ländern auch bei entgegenstehender Formulierung ein landesrechtliches Notverordnungsrecht nicht mehr zusteht „zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ (Ausnahme-Verordnungsrecht), wohl aber noch „zur Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstands“ (Notstands-Verordnungsrecht).

5. Rechtsmittel und Rechtskontrolle des öffentlichen Ausnahmerechts (§ 25).

a) Gegen die Anordnungen des Ausnahmegewalthabers selbst und des höchsten Inhabers der vollziehenden Gewalt sind keine Rechtsmittel gegeben. Gegen die Anordnungen der mittleren und unteren Ausnahmeorgane werden die Rechtsmittel jeweils vom Ausnahmegewalthaber selbst bestimmt. Ihr völliger Ausschluß ist zulässig Das bisherige Rechtsmittelsystem ist ebenso uneinheitlich wie ausbaubedürftig.

b) Das richterliche Prüfungsrecht gegenüber den Verordnungen auf Grund des Art 48 ist beschränkt auf die formellen Erfordernisse der Rechtsgültigkeit und die inhaltliche Übereinstimmung mit der Verfassung; es erstreckt sich nicht auf das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen, dessen Beurteilung allein im freien Ermessen von R. P. oder L. Reg. steht. Delegeferenda ist die Nachprüfbarkeit auch dieser Frage durch einen höchsten Gerichtshof zu erwägen.

C. Das Staatsausnahmerecht in der Praxis (§§ 26—32).

Kapitel 1: Die Praxis bis zum Inkrafttreten der R. V. (§§ 26—27).

Die praktische Bedeutung des B. Z. war vor dem Kriege sehr geringfügig; sie wuchs während des Krieges mit der Länge der Zeit.

§ 26 zeigt die im Kriege vorgenommenen Änderungen des B. Z. G. von 51, u. a. die Lex Schiffer vom 11. 12. 15, das Schutzhaftgesetz vom 4. 12. 16 und das Kriegszustandsgesetz nebst kaiserlicher Verordnung vom gleichen Tage. — Gestreift wird die Verordnung vom 1. 8. 14 über den A. Z. in den Schutzgebieten Afrikas und der Südsee.

§ 27 beschäftigt sich mit dem Recht der „Übergangszeit“ vom 9. 11. 18 bis 14 8. 19, innerhalb deren die verfassungslose Periode bis zum 10. 2. 19 (Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt) und die Zeit bis zum 4. 3. 19 (Übergangsgesetz) besonders zu betrachten sind. Sämtliche Verordnungen des R. P. auf Grund des Art. 68 R. V. von 71, der seit dem Übergangsgesetz wieder die Grundlage für den B. Z. war, sowie die Praxis Preußens und Sachsens werden besprochen.

Kapitel II: Die bisherige Praxis auf Grund des Art. 48 (§§ 28—32).

1. Das Reich.

§ 28 bringt eine tabellarische Übersicht sämtlicher vom R. P. bis zum 31. 12. 23 erlassener V. O. auf Grund des Art. 48, Abs. 2 in zeitlich geordneter Reihenfolge (105!). Die in den folgenden Paragraphen gegebene kritische Würdigung erstreckt sich nur auf die Zeit bis zum 1. 8. 23. (V. O. Nr. 1—76.)

a) Der A. Z. (§§ 29—30).

Im § 29 wird das Recht des militärischen und zivilen A. Z. nach der bisherigen Praxis chronologisch und systematisch dargestellt. Auf die zahlreichen Verstöße und Mängel der bisherigen Handhabung wird unter gleichzeitigen Änderungs- und Verbesserungsvorschlägen hingewiesen.

Einen besonderen Raum (§ 30) nimmt die Besprechung des kleinen A. Z. ein, der sich als spezifisches Mittel zum Schutze der Republik darstellt und mit seinen V. O. vom 29. und 30. 8. 21,

26. 6., 29. 6. und 4. 7. 22 den Boden für die Republikschutzgesetze vom 21. 7. 21 bereitet hat.

b) Die speziellen Ausnahmeverordnungen (§ 31).

Zur Besprechung gelangen hier die V.O. vom 30. 5. 20 und 24. 5. 21 betr. das Verbot militärischer Verbände, die V O. vom 10. 11 20 betr. Stillegung lebenswichtiger Betriebe, die V. O. vom 1. 2. 22 betr. das Verbot des Eisenbahnerstreiks, der Uniformerlaß vom 30. 8. 21, das Verbot bestimmter Versammlungen vom 26. 6. 22, die Devisenspekulationsverordnungen vom 12. 10. 22, 22. 6. und 3. 7. 23, die mit der Ruhrbesetzung im Zusammenhang stehenden V. O. vom 3. 3., 17. 4. und 14. 6. 23, sowie die Sonderverordnung für Birkenfeld vom 22. 5. 23.

Während das spezielle Ausnahmeverordnungsrecht ursprünglich gegenüber den Verhängungen des A. Z. durchaus zurücktrat, hat es sich seit Herbst 1922 immermehr in den Vordergrund geschoben. Im Anfang entsprachen die V. O. wenigstens noch der Zweckbestimmung des Art. 48, mit der Devisenverordnung vom 12. 10. 22 hat eine Entwicklung eingesetzt, die zu einem steigenden Mißbrauch des Art. 48 geführt hat. Seit August 1923 vollends ist der Artikel schlechthin als Grundlage für ein fehlendes allgemeines Notstands- und als Ersatz für ein jeweiliges besonderes Ermächtigungsverordnungsrecht verwendet worden.

2. Bayern (§ 32).

Von den Ländern hat nur Bayern in größerem Umfang von seinem Recht aus Art. 48, Abs. 4 Gebrauch gemacht. In mehr als 10 Fällen hat es bis zum Mai 1923 den A. Z. verhängt oder spezielle A. V. O. erlassen. Die bayrische Regelung des A. Z. zeichnet sich durch besonders sorgfältige Ausarbeitung aus und ist geeignet, wertvolles Material für das kommende Reichsgesetz zu liefern.

Die einzelnen Verordnungen werden kritisch besprochen, der Konflikt zwischen Bayern und dem Reich anläßlich der Republikschutzgesetzgebung eingehend dargestellt.

D. Schlußbetrachtung (§ 33).

In Anbetracht der Lückenhaftigkeit der jetzigen Regelung ist der baldige Erlaß des im Art. 48, Abs. 5 angekündigten Reichsgesetzes dringend zu fordern. Dieses Gesetz muß entscheiden, ob es durch verfassungsändernde Formulierung der Voraussetzungen die Anwendbarkeit des Art. 48 auch auf „ungewöhnliche Notstände“ ausdehnen und damit die in letzter Zeit eingerissene Praxis bestätigen oder ob es zu der ursprünglichen Zweckbestimmung des Art. 48 zurückkehren will: höchster Ausfluß der Reichssicherheitspolizei zu sein.

Für das kommende Reichsgesetz werden am Schluß der Arbeit Richtlinien in Form eines Gesetzentwurfs aufgestellt, wie sie auf Grund der theoretischen Untersuchungen des ersten und der praktischen Erfahrungen des zweiten Teils gewonnen sind.

Ostdeutsche Druckerei- und Verlags-A.-G., Zweigstelle Halle-Saale, Barfüßerstraße 14.